

Kroniek van een aangekondigd bouw misdrijf

De gevangenis van Beveren: over het voldongen feit als overheidsmiddel tegen EU-regelgeving en lokale rechtspraak

stRaten-generaal, 18 september 2012

Binnen de Vlaamse regering weet men reeds geruime tijd – sinds 24 maart 2011 (uitspraak Europese Hof van Justitie) en 27 januari 2012 (advies eigen MER-administratie), zie verder – dat voor de gevangenis van Beveren minstens een milieueffecten-screening moest plaatsvinden. De Europese Richtlijn 85/337/EEG schrijft dit voor. Dergelijke screening is echter nooit gevoerd.

In juli 2012 stelde de Europese Commissie hierover vragen aan de regering, op basis van een klacht van stRaten-generaal, dat binnen alle voorziene inspraakprocedures reeds meer dan twee jaar ervoor ijvert om naast een anders ingeplante gevangenis een corridor te vrijwaren voor het Meccanotracc . Een milieueffectenonderzoek is daartoe het aangewezen beleidsinstrument, om de wederzijdse en externe effecten van de diverse projecten correct in kaart te brengen. Tegen 14 september 2012 moest de Vlaamse regering uitleg geven aan Europa. Bij formele bevestiging van het ontbreken van een MER-screening voor de gevangenis zal de huidige bouwvergunning moeten worden ingetrokken, want een MER-screening diende in mei vorig jaar verplicht te worden toegevoegd aan de bouwaanvraag. Twee maanden daarvoor had het Europese Hof van Justitie de Vlaamse overheid nog veroordeeld voor een gelijkaardige inbreuk.

Waarom heeft de Vlaamse regering de vlak voor de zomer opgestarte werken dan nog niet laten stilleggen, reeds wetende dat de bouwheer (federale overheid) niet beschikt over het door Europa gevraagde document? Cfr. 'Bouw gevangenis gaat onverminderd voort' (*Gazet van Antwerpen*, 31 juli 2012).

Antwoord: omdat ze de EU-regelgeving wil omzeilen met het 'fait accompli', het voldongen feit – daarbij aansturend op een toekomstige regularisering van de bouwovertrading. Eenzelfde strategie hanteert ook de federale overheid, als bouwheer. Op 25 februari 2012 beloofde de Regie der Gebouwen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de bouwwerken niet zouden worden opgestart vooraleer de Raad een uitspraak deed over een mogelijke nietigverklaring van de bouwvergunning. De procedure daartoe zal worden opgeroepen op 26 september 2012, maar tegen de belofte in startte de bouwheer vlak voor de zomer toch al de werken op. Richting voldongen feit.

Het bouwen van de gevangenis pal op het Meccanotracc  i.p.v. ernaast komt de Oosterweelregering goed uit: daarmee zet ze voorstanders van dit alternatieve trac  een pad in de korf. De redenering luidt: hoe meer voldongen feit, hoe moeilijker het wordt voor die voorstanders om hun alternatief werkelijkheid te zien worden – ook wanneer het Meccanotracc  voor Antwerpen als betere optie uit het lopende MER-onderzoek over de Oosterweelverbinding zou komen.

In onderstaand chronologisch overzicht schetsen we een summiere 'kroniek van een aangekondigd bouw misdrijf' die tevens gelezen kan worden als een handboek voor destructief overheidshandelen. De Europese Richtlijn wordt hier 'willens en wetens' geschonden door de Vlaamse overheid, stelden we op 1 augustus 2012 nogmaals in een brief aan de Europese Commissie, en daarmee ook de

doelstellingen ervan, nl. het maximale beperken van negatieve effecten van bouwprojecten op mens en milieu. Ook aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen richtten we nogmaals een schrijven, wijzend op het breken door de Regie der Gebouwen van een voor een rechtbank gedane belofte.

20 november 2009: de Vlaamse regering maakt de locatiekeuze bekend voor een nieuwe federale gevangenis in Beveren, nl. op een niet aangesneden deel van een bedrijventerrein in Beveren. De concrete inplanting van het gevangeniscomplex binnen de site wordt nog niet vastgelegd. Dat gebeurt pas in 2011, na het openbaar onderzoek over het ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) en in de aanloop naar het indienen van de bouwaanvraag. In het ontwerp-GRUP dat in januari/februari 2011 ter publieke consultatie wordt voorgelegd staat slechts een principieel voorstel van inplanting opgenomen, met als duiding: 'niet bedoeld om in die vorm gerealiseerd te worden'.

24 februari 2010: Forum 2020 geeft een persconferentie over het door stRaten-generaal ontwikkelde Meccanotracé als alternatief voor de geplande Oosterweelverbinding.

4 maart 2010: stRaten-generaal en Forum 2020 geven een presentatie over het Meccanotracé in het Vlaamse parlement. Er wordt uitvoerig stilgestaan bij de vaststelling dat een deel van de westtangent van het Meccanotracé eveneens op het bedrijventerrein in Beveren is gesitueerd. stRaten-generaal licht toe hoe beide projecten ruimtelijk verenigbaar zijn op de voorziene site. Bij de ontwikkeling van het Meccanotracé (november 2010 – februari 2011) werd daarmee rekening gehouden. In het eindrapport (juni 2010) staat een kaart opgenomen die aantoont dat het bouwen van een gevangenis en de aanleg van de westtangent binnen het gebied van 12 hectare ruimtelijk verenigbaar zijn. De kaart met suggestie van specifieke inplanting van zowel gevangenis als tangent was ook al onderdeel van de powerpoint die werd gepresenteerd op de persconferentie van 24 februari 2010.

10 mei 2010: binnen het kader van het openbaar onderzoek rond de actualisatie en herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dient stRaten-generaal een gemotiveerd bezwaarschrift in, waarbij o.a. wordt gewezen op het belang van het vrijhouden van het tracé van de westtangent uit het Meccanotracé. In het advies dat de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening (SARO) vervolgens uitbrengt wordt aangemaand deze 'verzuchtingen' ernstig te nemen. De Vlaamse regering legt het advies naast zich neer.

24 februari 2011: stRaten-generaal vraagt tijdens de eerste publieke consultatie over de gevangenis van Beveren (= openbaar onderzoek gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan GRUP) om de gevangenis dusdanig in te planten binnen de voorziene GRUP-zone dat een corridor wordt vrijgehouden voor het inmiddels 1 jaar eerder aan pers, publiek en politiek voorgestelde Meccanotracé. In het bezwaarschrift is een kaart opgenomen waaruit blijkt dat het bouwen van een gevangenis en de aanleg van de westtangent binnen het voorziene gebied ruimtelijk verenigbaar zijn.

24 maart 2011: het Europese Hof van Justitie (zaak C-435/09) oordeelt dat de MER-reglementering van de Vlaamse regering strijdig is met de Richtlijn 85/337/EEG. De schending is gelegen in het feit dat bepaalde bouwprojecten reeds a priori worden uitgesloten van de MER-verplichting louter op basis van omvangs- of capaciteitsdrempels, zonder rekening te houden met de overige relevante selectiecriteria voorgeschreven in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG (art. 4, 4).

15 april 2011: de opdracht voor het opmaken van een plan-MER Oosterweelverbinding wordt toegekend aan het studiebureau Antea. Algemeen bekend is dat het Meccanotracé in dit MER zal moeten worden meegenomen als een van de te onderzoeken hoofdalternatieven.

18 mei 2011: De Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening adviseert de Vlaamse regering om onderzoek te verrichten naar de gesuggereerde ruimtelijke verenigbaarheid van de geplande gevangenis van Beveren en de aanleg van de westtangent van het Meccanotracé, vertrekkende van een door stRaten-generaal uitgewerkt locatiealternatief. De regering gaat hier niet op in, met als argument dat voor haar het Meccanotracé officieel niet bestaat.

19 mei 2011: de bouwaanvraag voor de gevangenis wordt ingediend, zonder MER-screening of MER-rapport.

28 juni 2011: terwijl het openbaar onderzoek over de bouwaanvraag (= publieke consultatie bij bevolking, lagere overheden en adviesorganen) nog volop aan de gang is, tekent de bouwheer (federale overheid) reeds een bouwcontract voor de gevangenis. In het contract staan vergoedingen voor het bouwconsortium opgenomen in geval van vertraging bij het verkrijgen van de vergunningen.

4 juli 2011: binnen het kader van het openbaar onderzoek 'gevangenis Beveren' dient stRaten-generaal een bezwaarschrift in tegen de concrete inplanting van de gevangenis, o.a. wijzend op het ontbreken van een project-MER.

Dezelfde dag dient stRaten-generaal ook klacht in bij Vlaamse ombudsman, o.a. wijzend op onbehoorlijke bestuur door de Vlaamse regering en het mogelijkere creëren van een voldongen feit in de aanloop naar het inmiddels opgestarte MER-onderzoek over de Oosterweelverbinding.

22 juli 2011: het departement leefmilieu, natuur en energie van de Vlaamse Gemeenschap heeft – gevolg gevend aan de recente veroordeling door het Europese Hof van Justitie – een Omzendbrief opgesteld met daarin aangepaste MER-richtlijnen. De omzendbrief stelt: 'Dat betekent concreet dat alle instanties die als advies- of vergunningverlener optreden bij vergunningsaanvragen voor concrete projecten die onder het toepassingsgebied van deze omzendbrief vallen, het concrete project moeten onderzoeken om te bepalen of de vergunningsaanvrager een milieueffectrapport moet opmaken (de zogenaamde screening). Die screening moet uitgevoerd worden voor er een beslissing is genomen over de vergunningsaanvraag, en het resultaat moet ter beschikking worden gesteld van het publiek. Het onderzoek moet bestaan uit een toetsing van het concrete project aan alle relevante criteria bij bijlage II bij het DABM.'

9 augustus 2011: de bouwvergunning voor de gevangenis wordt verleend, ondanks het ontbreken van een MER-screening bij de bouwaanvraag.

De eigen Vlaamse wetgeving voorziet dat een eventuele ontheffingsbeslissing over het maken van een MER-rapport – indien toegekend door de administratie – had moeten worden toegevoegd aan de bouwaanvraag (art. 4.3.3, §8 DABM en art. 7, 5° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning). Ook dergelijke ontheffingsbeslissing ontbreekt in het bouwdoossier.

Amper drie maanden daarvoor onderstreepte de Belgische Raad van State (arrest van 28 april 2011 (nr. 212.825)) nog het belang van het respecteren van deze regelgeving: 'Dat deze beslissing [tot

ontheffing van de verplichting tot het opmaken van een milieueffectrapport] de onontbeerlijke grondslag vormt voor het afleveren van de bestreden stedenbouwkundige vergunning, in die zin, dat bij gebrek aan een project-MER [...] dat diende te worden opgemaakt [...], zonder deze ontheffingsbeslissing de aangevochten stedenbouwkundige vergunning niet kon worden verleend.'

29 september 2011: stRaten-generaal en andere verenigingen bezorgen een verzoekschrift tot schorsing en vernietiging van de bouwvergunning aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarin wordt gewezen op het ontbreken van een project-MER. Citaat: 'Als gevolg daarvan konden verzoekers de vraag om vrijwaring voor een corridor voor een eventuele westtangent niet aanklaarten tijdens de kennisgevingsperiode voor de plan-MER of de project-MER.'

16 november – 16 december 2011: het Meccanotracé wordt officieel meegenomen als alternatief tracé bij de publieke kennisgevingsperiode voor het MER over de Oosterweelverbinding. De Vlaamse regering kan niet langer beweren dat voor haar het Meccanotracé niet bestaat.

18 januari 2012: de Raad voor Vergunningsbetwistingen behandelt het ingediende verzoekschrift een eerste maal.

27 januari 2012: in een nota aan de Vlaamse regering stelt de dienst-MER 'dat een gevangenis wel onder de screeningsplicht kan vallen en de mogelijke impact aan de hand van de criteria opgelijst in bijlage III bij de Europese MER-richtlijn (85/337/EEG) dient nagegaan te worden'. Dit advies bevestigt meteen ook dat een dergelijke screening niet is gebeurd. Het advies wordt genegeerd door de Vlaamse regering.

15 februari 2012: het vermeende bouw misdrijf komt een tweede maal voor bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en wordt deze keer volledig gepleit. De bouwheren van de gevangenis (nl. de NV Poort van Beveren + de Regie der Gebouwen) verklaren dat zij de bouwwerken niet zullen laten opstarten vooraleer de Raad voor Vergunningsbetwistingen een uitspraak doet over de vordering tot vernietiging van de bouwvergunning. De advocaat van stRaten-generaal neemt daarvan akte, evenals de Raad. Verwacht wordt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen op korte termijn een uitspraak zal doen. De interne politiek van de Raad schrijft voor dat i.v.m. zaken die sedert 1 september op zitting zijn geweest (dit dossier valt daaronder) ernaar wordt gestreefd om een uitspraak te doen binnen de 60 dagen.

1 maart 2012: de milieuvergunning voor de gevangenis wordt verleend door de Vlaamse regering, ondanks het ontbreken van een MER-screening of een project-MER. In principe kan de bouw nu beginnen, vindt de Vlaamse regering.

13 maart 2012: de Vlaams Ombudsman doet een uitspraak: 'De Vlaamse overheid heeft in die bijna twee jaar die zijn verstreken sedert de bekendmaking van Meccano de kans gemist om eerder en met deugdelijker inhoudelijke repleik met stRaten-generaal en Ademloos te communiceren.'

23 maart 2012: op vraag van Europees Parlementslid Bart Staes verkreeg stRaten-generaal een afspraak met het directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie. Tijdens de vergadering (in aanwezigheid van het parlementslid) legt stRaten-generaal de zaak voor en vraagt om preadvies.

27 maart 2012: zoals afgesproken bezorgt Europees Parlementslid Bart Staes alle relevante bemerkingen en vragen nog eens schriftelijk aan het directoraat-generaal Milieu.

30 maart 2012: Europees Parlementslid Bart Staes ontvangt het preadvies van het directoraat-generaal Milieu – wat niet hetzelfde is als een officieel standpunt van de Commissie: ‘In general we recall that a prison is not an industrial plant but should be considered as an urban development, for which (EIA Directive, Annex II, 10.b) at least an EIA screening should be carried out.’

27 april 2012: de dienst-MER van de Vlaamse overheid publiceert de richtlijnen voor het plan-MER Oosterweelverbinding op haar website. Het Meccanotracé staat erin opgenomen als te onderzoeken alternatief. stRaten-generaal meldt diezelfde dag in een persbericht: ‘Om het alternatieve Meccanotracé te vrijwaren ziet stRaten-generaal zich genoodzaakt om – zoals eerder aangekondigd – klacht in te dienen bij de Europese Commissie i.v.m. het door de Vlaamse regering bewust gecreëerde conflict tussen twee van haar besluitvormingsprocedures.’ Ook wordt op het volgende gewezen: ‘Het lijkt erop dat de dienst-MER een degelijk werkstuk wil afleveren. Proficiat daarvoor. Jammer dat de Vlaamse regering tegelijk het hoofdalternatief voor de Oosterweelverbinding actief probeert te saboteren door er een gevangenis op te bouwen. Hopelijk laat de dienst-MER zich daardoor niet onder druk zetten. Hopelijk beïnvloedt de poging van de Vlaamse regering om een voldongen feit te creëren niet de kwaliteit van het uiteindelijke plan-MER, noch de onafhankelijkheid van het onderzoeksproces.’

30 mei 2012: stRaten-generaal dient formeel klacht in bij de Europese Commissie en communiceert daar ook over in de pers, om het vermeende bouwmisdrijf niet in de luwte te laten plaatsvinden. In het persbericht wordt gewezen op de grond van de zaak: ‘De klacht betreft diverse schendingen van het EU-gemeenschapsrecht, in het bijzonder wat betreft de plicht tot het maken van milieueffectenrapporten voor stadsontwikkelingsprojecten. Volgens het EU-recht is een gevangenis een stadsontwikkelingsproject. Dat wordt ook erkend in de door de minister verleende milieuvergunning. Toch liet de Vlaamse regering na om hiervoor MER-rapporten te laten maken.’

Het persbericht herinnert ook aan de hoofdreden waarom stRaten-generaal de stap naar Europa zet: ‘De Europese richtlijnen beogen het doorlopen van een volledige, goed onderbouwde en open besluitvorming voor MER-plichtige projecten, inclusief het stadium waarin derden (bv. stRaten-generaal) hun opmerkingen kunnen formuleren met betrekking tot de door de initiatiefnemer verschaft informatie en het voorgenomen plan of programma. Door pas in de milieuvergunningsbeslissing van 1 maart 2012 aandacht te schenken aan het reeds begin 2011 door o.a. stRaten-generaal geformuleerde bezwaar dat de MER-verplichtingen niet zijn nageleefd heeft de Vlaamse regering noch tijdig noch adequaat inspraakmogelijkheden geboden aan stRaten-generaal e.a., met mogelijk verregaande nadelige gevolgen bij de behandeling van het door stRaten-generaal ontworpen Meccanotracé dat momenteel onderzocht wordt in het plan-MER voor de Oosterweelverbinding (definitieve richtlijnen 27 april 2012). Dat laatste is de reden waarom stRaten-generaal middels deze klacht aan de Europese Commissie vraagt om een uitspraak te doen over de geschetste kwestie, en een veroordeling uit te spreken i.v.m. het ontbreken van een MER-onderzoek voor de gevangenis in Beveren.’

1 juni 2012: eerstesteenlegging van de gevangenis, ondanks de belofte door de bouwheren bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (15 februari 2012) dat de werken niet zouden worden opgestart vooraleer die rechtbank een uitspraak heeft gedaan over de vraag tot vernietiging van de bouwvergunning. De bouwheren (NV Poort van Beveren en de Regie der Gebouwen) brengen de Raad niet op de hoogte van hun breken van de belofte.

stRaten-generaal wacht op dat moment reeds drie en een halve maand op een uitspraak door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Een week eerder – op 25 mei – had de griffie van de Raad voor Vergunningsbetwisting per mail nog laten weten ‘dat een arrest in principe voor de zomer kan verwacht worden’. Bij gebrek aan dergelijk uitspraak kan stRaten-generaal voorlopig moeilijk optreden tegen de aanvang der werken (en tegen het verbreken van een juridische belofte door een overheid). Daarom beslist stRaten-generaal om het arrest af te wachten.

5 juli 2012: de Europese Commissie laat aan stRaten-generaal weten dat ze een inbreukprocedure opstart tegen de Vlaamse regering. Citaat uit de brief van de Europese Commissie: ‘It does not transpire from the permit granted whether, and if so, how the effects of the construction of the prison were screened before the project was authorized on 9 August 2011. We consider therefore that on this point you have provided sufficient indication of a breach of the EIA Directive.’ In een eerste onderzoeksstap richt de Commissie een brief aan de Vlaamse regering met de vraag om tegen 14 september 2012 nadere uitleg te verstrekken over het ontbreken van de MER-screening.

25 juli 2012: de Raad voor Vergunningsbetwistingen velt een arrest. De vraag tot schorsing en vernietiging van de bouwvergunning voor de gevangenis wordt ontvankelijk verklaard. In haar beoordeling van die vraag wijst de Raad op de ‘uitdrukkelijke verklaring’ van de tussenkomenende partijen NV Poort van Beveren en de Regie der Gebouwen op 15 februari 2012 ‘dat zij geen aanvang zullen nemen met de uitvoering van de eigenlijk werken en dit in afwachting van een uitspraak door de Raad omtrent de vordering tot vernietiging’. Daardoor kan volgens de Raad de behandeling van de schorsing van de bouwvergunning onbepaald worden uitgesteld – een handelswijze waarmee de advocaat van stRaten-generaal op 15 februari 2012 ook instemde. Als zou blijken dat de bouwheren zich niet houden aan de voor de rechtbank gedane belofte en toch al de werken opstarten, kan de Raad overgaan tot de schorsing van de werken, luidt nog het arrest.

Vreemd genoeg gaat de Raad voorbij aan de vaststelling dat de bouwwerken inmiddels al twee maanden aan de gang zijn, tegen gemaakte afspraken in.

Op 9 augustus wordt dit arrest per aangetekende verstuurd naar de advocaat van stRaten-generaal, ABLLO en Ademloos. Wegens de vakantieperiode nemen de actiegroepen pas eind augustus akte van de uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

30 juli 2012: het onderzoeksteam van de MER Oosterweelverbinding maakt in een tussentijds rapport bekend dat de gevangenis van Beveren de aanleg van het door stRaten-generaal voorgestelde Meccanotracé onmogelijk maakt. Het stelt een milieutechnisch suboptimaal alternatief tracé voor, een halve kilometer ten westen van het oorspronkelijk getekende tracé.

11 september 2012: stRaten-generaal vraagt aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen om de werken aan de gevangenis te laten stilleggen, wijzend op het verbreken van de belofte van de bouwheren voor diezelfde Raad om geen bouwverrichting uit te voeren zolang de Raad geen uitspraak velde over een eventuele vernietiging van de bouwvergunning.

14 september 2012: tegen vandaag ten laatste moet de Vlaamse regering aan de Europese Commissie laten weten of ze een MER-screening liet maken voor de gevangenis.

26 september 2012: de procedure ten gronde (nietigverklaring) wordt opgeroepen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.